

REDACTIONEEL

Het opportuniteitsbeginsel

Het opportuniteitsbeginsel krijgt niet dag in dag uit aandacht in de literatuur en als het wél aandacht krijgt is dat vaak vanuit een theoretisch perspectief. Het beginsel wordt dan onder meer gezien in het licht van het vervolgingsmonopolie en van de afwegingen over de invulling van het algemeen belang en het dynamisch karakter daarvan. A.C. 't Hart heeft – in navolging van voorgangers als Mosterd en Duisterwinkel – in de zeventiger jaren het belang van een theoretische fundering en bestudering van het opportuniteitsbeginsel wederom nieuw leven in geblazen. Die benadering was op de werkvloer van het Openbaar Ministerie en binnen de rechtspleging niet altijd even bekend en werd evenmin door een ieder gedeeld. Toch sloot die benadering meer dan men zich soms bewust leek te zijn aan bij (de problemen van) de praktijk van de rechtshandhaving.

't Hart heeft met name met zijn wetenschappelijke fundering van het opportuniteitsbeginsel de omslag in de zeventiger jaren van een negatieve naar een positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel vanuit de theorie ondersteund. Die theorie bood aanknopingspunten om de problemen die de maatschappelijk woelige zestiger en zeventiger jaren voor de rechtshandhaving met zich mee brachten het hoofd te bieden. Kort gezegd bood de Wet RO als gevolg van de verandering van de cassatiegrond 'schending van de wet' in 'schending van recht' sinds 1963 al ruimte voor een flexibeler uitleg van de taak van het Openbaar Ministerie. 't Hart sloot met zijn studies aan op die ruimte en bood in aanvulling daarop met zijn dynamische interpretatie van het begrip 'recht' in de OM-opdracht tot rechtshandhaving, een handvat voor OM-optreden dat goed aansluit op veranderende maatschappelijke verhoudingen en actuele problemen. Dat paste perfect bij

het aan het eind van de zestiger jaren aanwezige besef dat strikte handhaving van de wet onder omstandigheden eerder leidde tot escalatie van maatschappelijke onrust dan tot oplossingen. Het overheidsoptreden was destijds zelf deels onderwerp van discussie, een situatie die noopte tot een veel genuanceerdere aanpak van de rechtshandhaving. De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel sloot aan op deze legitimiteitsproblematiek en bood in zekere zin de theoretische fundering voor deze maatschappelijk vereiste omslag: afzien van vervolging op gronden van algemeen belang kreeg een veel breder bereik.

In de periode die daarop volgde tussen 1970 en 1990 werd in de strafrechtelijke literatuur met name geschreven en gedebatteerd over de gevolgen van die omslag, waaronder het belang van OM-beleid en de mogelijkheden tot toetsing van de vervolgingsbeslissing door de rechter. De ontwikkelingen in de samenleving staan evenwel niet stil en in het midden van de tachtiger jaren wordt de rechtspleging geconfronteerd met fikse capaciteitsproblemen. Het afzien van vervolging door het Openbaar Ministerie wordt dan niet meer slechts gefundeerd op overwegingen van algemeen belang in de zin van een 'waardering' van het belang van het inzetten van het strafrecht voor de samenleving, maar ook op prioriteitenstellingen die worden afgeleid uit haalbaarheids-, kosten- en efficiëntieargumenten.

In de loop van de daarop volgende jaren komt het niet-vervolgen en gedogen in een nog minder fraai daglicht te staan. Het gesignaleerde tekort in de handhaving en de wankelende positie van het Nederlands drugsbeleid in internationaal perspectief eisen hun tol. De maatschappelijke legitimiteit van het OM-optreden, die eind zestiger jaren werd gered door toepassing van de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel, komt opnieuw ter discussie.

Ook andere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de grotere aandacht voor de belangen van het slachtoffer, stellen eisen aan de invulling van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie moest zich dus wederom heroriënteren op de invulling van de opdracht tot rechtshandhaving. Het Openbaar Ministerie deed dat en doet dat. Het zal dat ook moeten blijven doen, want de eis van een dynamische benadering zal de komende jaren niet afnemen. De theoretische fundering van het opportuniteitsbeginsel en de dynamische interpretatie van het rechtsbegrip staan daaraan niet in de weg en kunnen nog steeds handvatten bieden voor legitieme rechtshandhaving.

Met deze schets in vogelvlucht van zo'n vijftig jaar rechtshandhaving zal duidelijk zijn dat het belang van het opportuniteitsbeginsel voor de dagelijkse praktijk veel groter is dan de meer theoretische perspectieven doen vermoeden. Kwesties die op dit moment sterk spelen en een duidelijke relatie hebben met de problematiek van het opportuniteitsbeginsel zijn onder meer de criminalisering, de artikel 12-procedure, andere mogelijkheden en rechten van het slachtoffer in geval van niet-vervolg, doorwerking van Europese regelgeving, samenwerking met landen met andere vervolgingsprioriteiten, enzovoort.

Het leek de redactie daarom goed het thema opportuniteit weer eens op de agenda te plaatsen. Dat heeft geresulteerd in uiteenlopende bijdragen met verschillende invalshoeken. In de column breekt Schalken een lans voor een andere inrichting van de beklagprocedure van artikel 12 Sv. Hij borduurt hierbij voort op een gedachte van Cleiren om de procedure bij het hof te laten voorafgaan door een verplichte interne OM-procedure. Daardoor zal het Openbaar Ministerie volgens Schalken worden gedwongen tot een betere uitleg van zijn sepotbeslissingen aan de betrokken burgers, hetgeen de kloof

met de samenleving kan helpen dichten. In een zoektocht naar een meer terughoudende toepassing van het strafrecht pleit mederedacteur De Lange in zijn bijdrage onder meer voor een bundeling van krachten tussen het Openbaar Ministerie en de benadeelde partijen. Hij pleit er voor dat het Openbaar Ministerie iets van zijn vervolgingsmonopolie inlevert. Opvallend genoeg zou het Openbaar Ministerie juist daardoor zijn strafrechtelijke handhavingspositie kunnen versterken en zou het wapen van het strafrecht met name dan worden benut wanneer dat ook echt nodig is. Die aloude gedachte van het strafrecht als ultimum remedium speelt ook een belangrijke rol in het artikel van Spek. Hij beschrijft hoezeer het van belang is dat het Openbaar Ministerie zijn vervolgingsbeleid afstemt met zijn ketenpartners door middel van zogenaamde handhavingsarrangementen.

De voorzitter van het College van procureurs-generaal Brouwer en voormalig volksvertegenwoordiger Van Oven betreden het veelal sluimerende, maar wel voortdurend aanwezige spanningsveld dat zit tussen enerzijds de aan het opportuniteitsbeginsel ontleende beleidsruimte van het Openbaar Ministerie en anderzijds de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de wijze waarop het Openbaar Ministerie aan die beleidsruimte inhoud geeft. Van Oven beschrijft een aantal heikele kwesties die in de afgelopen jaren hebben gespeeld. Wat daar ook van zij, Brouwer gelooft dat het opportuniteitsbeginsel zijn langste tijd nog niet heeft gehad. Hij laat zien dat het beginsel zowel in de relatie tussen de Minister van Justitie en het parlement als in de relatie tussen de Minister van Justitie en het Openbaar Ministerie wordt gerespecteerd. Dat dit beginsel in de dagelijkse praktijk van de opsporing en vervolging ook inhoud en vorm wordt gegeven door de politie, blijkt uit het artikel van Gonzales. Zij schrijft over de praktijk van het politiesepot en pleit voor een formalisering hiervan.

Meer grensoverschrijdend zijn de bijdragen van Van Daele en Geelhoed. Van Daele geeft

een mooi overzicht van de stand van zaken in België. Hoewel het opportuniteitsbeginsel in België een lange historie kent, is het pas sinds 1998 in de wet opgenomen. Van Daele laat in een aantal opzichten zien dat de situatie in België enerzijds fundamenteel verschilt van die in Nederland – zo wordt in België 70% van de strafzaken geseponeerd – maar anderzijds ook weer sterke gelijkenis vertoont met die in Nederland – bijvoorbeeld wat betreft de (marginale) rechterlijke toetsing van de opportuniteit van ingezette vervolgingen. Geelhoed beschrijft hoe het opportuniteitsbeginsel onder druk komt te staan door het op het legaliteitsbeginsel georiënteerde Europa. Door die andere oriëntatie ziet hij ook weinig in een Europees Openbaar Ministerie dat wordt samengesteld uit nationale officieren van justitie die zowel in de hiërarchie van Europa als in de hiërarchie van hun eigen land moeten opereren. Die dubbele pet past niet goed.

In dit nummer zijn twee bijdragen opgenomen van Van der Kruijs. De ene bijdrage behelst het thema van dit nummer en gaat over het vervolgen van bagatelzaken en het feit dat de rechter hier nauwelijks aan komt. De andere bijdrage betreft een onderwerp dat in elk gerechtsgebouw dagelijks aan de orde is: de gelijktijdige maar niet gevoegde behandeling van strafzaken. Dat is en blijft een merkwaardige gang van zaken, niet alleen voor verdachten, maar ook voor strafrechtjuristen.

De rubriek rechtspraak is ditmaal niet gevuld met een onderwerp dat direct te maken heeft met het thema. Maar het gaat wel over de organisatie die onlosmakelijk is verbonden met het thema: het Openbaar Ministerie. In de rubriek wordt namelijk aandacht besteed aan het door het wetenschappelijke bureau van het Openbaar Ministerie onderzochte Zembla-lijst van strafzaken van foute officieren van justitie.

*Prof. mr. C.P.M. Cleiren en
prof. mr. P.M. Frielink*